Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 053

Vaststelling van bepalingen op het gebied van jeugdverblijven (Wet op de jeugdverblijven)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 november 2015

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van de VVD, CDA, SP, PvdA, en ChristenUnie hebben gesteld bij het voornoemde voorstel van wet en hun opvattingen daarbij. In het onderstaande gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het voorlopig verslag.

2. Noodzaak en proportionaliteit

Probleemanalyse: van aanleiding naar noodzaak

De leden van de VVD-fractie merken op begrip te hebben dat het wetsvoorstel tot stand is gekomen na een uitgebreid publiek debat over de wenselijkheid van jeugdverblijven die langs etnisch/religieuze lijn georganiseerd zijn. De leden van deze fractie geven aan dat wetgeving wel noodzakelijk moet zijn en slechts gehanteerd moet worden indien het doel niet op andere wijze bereikt kan worden. De leden van de SP-fractie vragen of voor jeugdverblijven die geen Turks-Nederlandse signatuur hebben nog andere redenen zijn dan een mogelijke belemmering voor de integratie die een aanleiding geven voor de komst van dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA ontvangen graag een beoordeling van de noodzaak om ook bij jeugdverblijven met een andere religieuze grondslag of andere levensovertuiging (dan de Turks-Nederlandse) het toezicht te vergroten om de kwaliteit te waarborgen. De leden van de ChristenUnie-fractie waarderen een diepgaander reflectie van de regering op kwesties die de kern raken van hoe de Nederlandse overheid zich dient te verhouden tot religieuze en levensbeschouwelijke instellingen en tot de vrijheid die deze instellingen altijd werd gegund. Deze leden informeren tevens naar de noodzaak tot overheidsinterventie en welke probleem-analyse aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, aangezien de regering

kst-34053-D
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

geen aanwijzing heeft dat de veiligheid of ontwikkeling van kinderen in deze jeugdverblijven een nijpend probleem vormt.
Voorafgaand aan de beantwoording van deze vragen merkt de regering op dat zij een duidelijk onderscheid maakt tussen de aanleiding van dit wetsvoorstel, en de daaruit voortvloeiende probleemstelling. De *aanleiding* beschouwt de regering het maatschappelijke en politieke debat over de (on)wenselijkheid van en zorgen over het bestaan van Turks-Nederlandse jeugdverblijven[1]. Daarbij zijn vooral het mono-etnisch karakter ervan en de gerichtheid op de eigen etnische kring als problematisch gekenschetst. Het *probleem* acht de regering echter het ontbreken van zicht en formeel overheidstoezicht bij jeugdverblijven in het algemeen en niet het bestaan van de jeugdverblijven als zodanig.
De signalen die voortvloeien uit het maatschappelijke en politieke debat vat de regering op als aansporing om aan de veranderende opvattingen over de reikwijdte van de zorgplicht van de overheid ten aanzien van minderjarigen, invulling te geven. Deze acht de regering evenzeer van toepassing op de minderjarigen die verblijven in een jeugdverblijf. De etnische, religieuze of levensbeschouwelijke aard van het jeugdverblijf is daarbij niet van belang. Er is dan ook geen sprake van enige inperking of aantasting van de religieuze of levensbeschouwelijke vrijheid van deze instellingen. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de (sociale) veiligheid en het pedagogisch klimaat ten behoeve van minderjarigen te bevorderen, en ernstige bedreigingen voor de ontwikkeling van minderjarigen in jeugdverblijven te voorkomen. Het wetsvoorstel draagt tevens bij aan het vergroten van de transparantie en openheid over het functioneren van deze jeugdverblijven in de maatschappij. In het geval van de jeugdverblijven zijn de instellingen privaat gefinancierd, en ontbreekt formeel afdwingbaar overheidstoezicht waarmee de overheid geen mogelijkheid heeft om, zonder medewerking van het jeugdverblijf, toezicht te houden. Dit toezicht, en daarmee het bereiken van de doelen die dit wetsvoorstel nastreeft, is enkel mogelijk indien hiervoor in formele zin een juridische basis wordt geschapen. Die wordt met dit wetsvoorstel geïntroduceerd. Het enkele feit dat de jeugdverblijven geen financieringsrelatie hebben met de overheid, vormt voor de regering onvoldoende reden om af te zien van minimale waarborgen ten aanzien van de (sociale) veiligheid, de ontwikkeling en een gezond pedagogisch klimaat voor deze minderjarigen. Daarmee zou ook voorbij worden gegaan aan de zorgen die zijn geuit bij het maatschappelijke en politieke debat over het gebrek aan zicht en toezicht op de jeugdverblijven. Om deze reden acht de regering het wenselijk om over te gaan tot het stellen van enige regels.

Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de fracties van SP en de PvdA merken op dat dit wetsvoorstel voornamelijk lijkt te zijn gericht op de ongeveer 30 Turks-Nederlandse jeugdverblijven. De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welke andersoortige jeugdverblijven dan de Turks-Nederlandse onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel komen te vallen, aangezien in de memorie van toelichting is aangegeven dat gekozen is voor een breder bereik. De leden van de PvdA-fractie vernemen graag wat de ervaringen zijn met jeugdverblijven met een andere culturele/etnische achtergrond. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er geen aanleiding is om de maatschappelijke context van het wetsvoorstel breder te duiden.
In het hier voorgaande is uiteengezet dat de Turks-Nederlandse jeugdverblijven de aanleiding vormden voor het maatschappelijke en politieke debat. De regering heeft zich bij de nadere invulling van voorliggend

[1] Onder andere verwijzend naar de breed gedragen motie Azmani/Yucel die aan voorliggend wetsvoorstel ten grondslag ligt – Kamerstukken 2012/13–33 400-XV-nr. 94

wetsvoorstel steeds rekenschap gegeven van het particuliere karakter van de jeugdverblijven en daarbij de balans tussen een (proportioneel afgewogen) inmenging van de overheid enerzijds en de zorgplicht van de overheid anderzijds voor ogen gehad. De regering heeft goede nota genomen van zowel de hedendaagse gangbare maatschappelijke opvattingen over transparantie en zicht/inzicht/openheid van instellingen en de opvattingen van de jeugdverblijven zelf. Alles overwegende en geredeneerd vanuit de minderjarigen rekent de regering het tot haar taak om ook voor deze particuliere initiatieven toezicht wettelijk te verankeren.
Tegen die achtergrond is gekomen tot een definitie van jeugdverblijven die ziet op alle instellingen waar vier of meer minderjarigen langer dan een half jaar verblijven zonder dat er van overheidswege toezicht is op het welzijn van de minderjarigen. Met de breed geformuleerde definitie wordt ook geanticipeerd op mogelijke nieuwe, nu nog onbekende vormen van particuliere opvang. Zo komen incidenteel initiatieven van particuliere opvang van slachtoffers van loverboys in de publiciteit waarvan het niet bekend is hoeveel minderjarigen gedurende welke perioden in een dergelijke opvang verblijven. Mogelijk betreft het hier slechts een zeer beperkt aantal, veelal tijdelijke, initiatieven. Desalniettemin bestaat de mogelijkheid dat ook deze initiatieven onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.
De particuliere initiatieven die tot op heden bij de overheid bekend zijn en onder het bereik van de wet zullen vallen, zijn voornamelijk jeugdverblijven met een religieuze grondslag of andere levensbeschouwelijke overtuigingen. In de praktijk gaat het overwegend om Turks-Nederlandse jeugdverblijven. Naast deze jeugdverblijven zijn bij de regering een Marokkaans-Nederlands internaat, een expatinternaat in Oegstgeest en een internationale school in Ommen met een internaatfunctie bekend. Momenteel wordt onderzocht of opleidingen in het kader van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs voor de binnenvaart, kustvaart en zeevaart in Harlingen en IJmuiden waarbij het verblijf op een aan de opleiding verbonden internaat verplicht is, ook onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

Proportionaliteit en overheidsinterventie

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven wat de rechtvaardiging is van de volgens VVD-fractie zeer strenge regels voor de jeugdverblijven in verhouding tot andere jeugdverblijven. Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het wetsvoorstel proportioneel is.
Beide vragen hebben betrekking op het proportionaliteitsbeginsel. Zoals ook aangehaald door de Afdeling advisering van de Raad van State[2] in zijn advies over voorliggend voorstel moet sprake zijn van een evenwicht tussen de vrijheid van een ouder om zijn kind naar eigen inzicht op te voeden of te doen opvoeden en de verantwoordelijkheid van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit. De regering onderschrijft met nadruk dat de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van een kind bij de ouder ligt en dat zij daarin niet wil treden. Daarom acht de regering het enkel gepast om minimale waarborgen op te nemen ten aanzien van de (sociale) veiligheid en de ontwikkeling van het kind. Het scheppen van die waarborgen vormt tevens de rechtvaardiging van de overheidsinterventie. Dat er op dit moment geen problemen zijn onderkend, doet daaraan niet af.
Samenvattend acht de regering dit wetsvoorstel proportioneel omdat:
- zij een zorgplicht (ook) ten aanzien van minderjarigen die (in groepsverband) voor een langere periode verblijven in een privaat gefinan-

[2] Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 4, blz. 3.

cierde instellingvoor een langere periode buiten het directe zicht van de ouders verblijven ziet weggelegd;
- het wetsvoorstel het ouderlijk gezag onverlet laat;
- in het wetsvoorstel de gestelde minimumeisen en het beperkte toezichtinstrumentarium, in goede verhouding staan tot het particuliere karakter van die instellingen.

Ouderlijk gezag en opvoedingsvrijheid

De leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie verzoeken de regering om uiteen te zetten hoe de verantwoordelijkheid van de ouders van de kinderen in jeugdverblijven en de met voorliggend wetsvoorstel geformaliseerde interventiemacht zich tot elkaar verhouden. De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens hoe een deugdelijke afweging tussen het ouderlijk gezag en de verantwoordelijkheid van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit plaatsvindt. De leden van de CDA-fractie vragen in aanvulling hierop hoe deze verhouding ligt ten opzichte van ouders bij wie geen feitelijke problemen zijn onderkend.
Zoals gesteld laat dit wetsvoorstel het ouderlijk gezag onverlet en in overeenstemming met het uitgangspunt van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW): ouders hebben het gezag over hun kinderen. De regering constateert echter dat dit recht niet absoluut is, er zijn omstandigheden dat de overheid hierin kan ingrijpen. In artikel 255 van Boek 1 van het BW wordt de situatie waarin een kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, als een grond voor ingrijpen door de kinderrechter beschouwd. In dat geval kan de kinderrechter besluiten tot ondertoezichtstelling van het kind. In het onderhavige wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij de strekking van deze bepaling vanuit het oogmerk om een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van minderjarigen te voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waar ouders tekort schieten en in hoeverre sprake is van aantasting van de opvoedingsvrijheid van ouders.
De regering heeft geen enkele aanleiding om op voorhand aan te nemen, dat ouders in hun opvoeding tekort schieten als zij hun kinderen toevertrouwen aan jeugdverblijven. Het wetsvoorstel beoogt dan ook niet om de opvoedingsvrijheid van ouders aan te tasten. Zoals hiervoor uiteen is gezet, ziet de regering voor de overheid de taak weggelegd om voor minderjarigen die lange tijd buiten het zicht van hun ouders verblijven, enige waarborgen te creëren betreffende hun veiligheid en ongestoorde ontwikkeling.

Binnentreden / huisrecht

De leden van de VVD-fractie verzoeken om aan te geven wat de reden is voor de bevoegdheid om zonder toestemming de woning binnen te treden. De leden van de PvdA-fractie verzoeken tevens om een appreciatie betreffende de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en de inbreuk op het huisrecht.
De regering beaamt dat de bevoegdheid om zonder toestemming de woning binnen te treden vergaand is en dat deze bevoegdheid op weerstand en onbegrip stuit bij de ouders en de houders van de jeugdverblijven. Van deze bevoegdheid dient daarom door de toezichthouder terughoudend gebruik te worden gemaakt; deze bevoegdheid moet worden gezien als een ultimum remedium. De regering gaat er zonder meer van uit dat de toezichthouder van de jeugdverblijven de ruimte krijgt om haar wettelijke taak uit te voeren. Het opnemen van de bevoegdheid in dit wetsvoorstel is echter noodzakelijk om de mogelijkheid tot het houden van toezicht te garanderen; pas op het moment dat de toezichthouder de

toegang wordt ontzegd, zal van de genoemde bevoegdheden gebruik kunnen worden gemaakt. Indien door het jeugdverblijf immers geen toestemming zou worden verleend, is het houden van toezicht niet mogelijk en wordt de gemeente belemmerd in het uitoefenen van haar wettelijke taak. Tevens is deze bevoegdheid met de waarborgen omkleed, zoals die zijn opgenomen in de Algemene wet op het binnentreden. Zo kan binnentreden tussen middernacht en zes uur 's ochtends enkel indien dit dringend noodzakelijk is of de machtiging tot binnentreden dit uitdrukkelijk bepaalt. Bovendien is de gemeente op grond van de Algemene wet bestuursrecht gehouden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. De toezichthouder wordt geacht te handelen naar de algemeen geaccepteerde geldende professionele beroepsstandaarden.

De leden van de VVD-fractie vragen ook waarom bij vergelijkbare schippersinternaten deze bevoegdheid tot het binnentreden niet bestaat, en waarom dit onderscheid is gemaakt tussen jeugdverblijven en schippersinternaten. Tevens vragen deze leden of het werkelijk voor de hand ligt dat de motivering van dit onderscheid ligt in een andere bekostiging.
De motivering van het onderscheid ligt niet in een andere bekostiging. Toen de subsidieregeling voor schippersinternaten tot stand kwam, is daarin geen bevoegdheid tot binnentreden opgenomen. De Subsidieregeling schippersinternaten is een ministeriële regeling, en niet gebaseerd op een wet in formele zin. De inmiddels gevestigde toezichtpraktijk rond schippersinternaten maakt het niet nodig om daar iets in te veranderen.

Wetsvoorstel in verhouding tot bestaande wetgeving

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de regering hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot reeds bestaande mogelijkheden tot toezicht op en ingrijpen bij een jeugdverblijf op basis van bestaande wet- en regelgeving en het kwaliteitskader dat met de sector is overeengekomen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de beleidsmatige meerwaarde van dit wetsvoorstel boven vigerende beleidsinstrumenten, zoals de interventiemacht van de kinderbescherming en de mogelijkheid van ondertoezichtstelling. Tevens vragen zij of de Jeugdwet niet reeds voldoende aangrijpingspunten biedt.
De overheid heeft op dit moment de mogelijkheid tot het houden van toezicht op het jeugdverblijf op basis van de afspraken die met de jeugdverblijven zijn gemaakt in het kader van vrijwillig toezicht. Het toezicht op basis daarvan is echter, bij gebrek aan een wettelijke basis hiervoor, niet afdwingbaar. De vigerende beleidsinstrumenten zoals de interventiemacht van de kinderbescherming en de mogelijkheid van ondertoezichtstelling van een kind blijven bestaan. Dit wetsvoorstel kan middels het vergroten van het zicht en toezicht, de effectiviteit van de vigerende beleidsinstrumenten vergroten.
De Jeugdwet bevat geen basis voor het toezicht op jeugdverblijven: de Jeugdwet bevat bepalingen over de verlening van jeugdhulp en stelt daarnaast regels aan instellingen waarin jeugdhulp wordt verleend, daar is bij jeugdverblijven geen sprake van.

Separate wet

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om alle wetgeving omtrent jeugdverblijven in eenzelfde wetsvoorstel onder te brengen.
De regering interpreteert deze vraag als «waarom wordt niet alle wetgeving omtrent jeugdverblijven, schippersinternaten en vergelijkbare instellingen in één wetsvoorstel ondergebracht?». Zij leidt hieruit af dat een jeugdverblijf vergelijkbaar zou zijn met bijvoorbeeld schippersinter-

naten of (andere) instellingen. Zoals in voorstaande uiteen is gezet, gaat een dergelijke vergelijking niet op. Het specifiek voor de jeugdverblijven opstellen van een wetsvoorstel vindt immers zijn rechtvaardiging in het ontbreken van een wettelijke basis voor toezicht dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van jeugdverblijven en daarop toegesneden wettelijke eisen. Zo zijn ten opzichte van bijvoorbeeld kinderopvanginstellingen en schippersinternaten de doelgroep en het doel wat nagestreefd wordt anders en bestaat een financiële verhouding met de overheid.

Integratieaspecten en burgerschap

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in algemene zin van mening zijn dat het apart organiseren van verblijf voor kinderen met een andere etnische afkomst de integratie niet bevordert. Uit het onderzoek van dr. K.H. ter Avest[3] blijkt dat een verblijf op een Turks-Nederlandse jeugdverblijf ook de integratie zou kunnen bevorderen. Deze leden verzoeken de regering om in te gaan op de bevindingen van dit onderzoek.
Allereerst wil de regering haar waardering uitspreken voor het initiatief tot het onderzoek dat door dr. Ter Avest is verricht. Het geeft aan dat door het traject dat de regering samen met gemeenten en ECN is gestart, meer bewustwording is ontstaan over het functioneren van jeugdverblijven en de bijdrage die deze jeugdverblijven hebben in de ontwikkeling van minderjarige kinderen.
Het verslag van de eerste fase van het onderzoek van dr. Ter Avest – waarvan de regering aanneemt dat het op initiatief van ECN tot stand is gekomen – doet een aantal aanbevelingen aan jeugdverblijven die volgens de regering kan bijdrage aan professionalisering van jeugdverblijven. Hieruit maakt de regering op dat jeugdverblijven die aangesloten zijn bij ECN actief op zoek zijn naar inzichten om de eigen dienstverlening en functioneren te blijven verbeteren.
Over het algemeen bevestigt het onderzoek van dr. Ter Avest, de uitkomsten van het onderzoek dat de gemeente Rotterdam in 2014 heeft uitgevoerd naar de mate van integratie van Turkse jongeren die verbleven in een jeugdverblijf[4]. Uit dat onderzoek bleek dat het jeugdverblijf relatief positief bijdraagt aan de integratie wat betreft onderwijs, arbeid en maatschappelijke participatie. Met deze achtergrond ziet de regering een meerwaarde in de aanbeveling van dr. Ter Avest aan begeleiders van jeugdverblijven om jongeren meer het «verschil» met de andere te laten kennen.

Burgerschap

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om uit te leggen hoe de eis inzake burgerschap, die mede sociale integratie inhoudt, ingevuld gaat worden, c.q. controleerbaar wordt gemaakt?
Deze eis is bij amendement van de leden Heerma en Potters[5] ingevoegd in het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie geven mee dat de regering zelf heeft gesteld in haar reactie[6] op het amendement, dat oorspronkelijk zowel burgerschap als sociale integratie omvatte, dat wetgeving niet het belangrijkste instrument is om integratie te bevorderen. Vervolgens geeft de VVD-fractie daarbij in overweging om in de toelichting van het te wijzigen amendement een verwijzing op te nemen

---

[3] K.H. ter Avest: «Een vogel met twee vleugels», verslag van fase 1 van een onderzoek naar kenmerkende eigenschappen en pedagogische kwaliteiten van Educatieve Centra in Nederland (ECN), 22 augustus 2015. Ter inzage gelegd onder griffienummer 157841.01.
[4] http://www.burovanhorssen.nl
[5] Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 33.
[6] Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 34.

naar burgerschap en (sociale) integratie als onderdeel van het pedagogisch beleid en klimaat, waarmee indirect de integratie wordt bevorderd zonder het proportionaliteitsbeginsel te schenden. Daarmee lijkt de regering toch te zeggen dat het wetsvoorstel ook betrekking heeft op sociale integratie. Hoe verhoudt zich dit tot de eerdere opmerking dat een wet daarvoor niet het meest geschikt is?
Zoals aangegeven in de reactie op het amendement van de leden Heerma en Potters is de term integratie *an sich* een term die – ook na jaren van intensief debat – nog zonder omschrijving in wet- en regelgeving is. De regering constateert dat burgerschapsvorming op voorstel van ECN onderdeel is van het vrijwillige kwaliteitskader. In de uitwerking van het vrijwillige kwaliteitskader en in gesprekken met ECN is het belang van burgerschapsvorming meermalen door ECN benadrukt. Het gevoel van gelijkwaardig zijn, het hebben van zelfvertrouwen, het kunnen omgaan met verschillen en het positief willen en kunnen participeren in de pluriforme samenleving zijn uitgangspunten waar ECN belang aan hecht en aandacht aan wil schenken.

Door in de toelichting van het ontwerpbesluit te verwijzen naar sociale integratie en burgerschap als onderdeel van het pedagogisch beleid en klimaat geeft de regering richting aan het begrip «burgerschap». In deze is een vergelijking te trekken met artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 11 van de Wet op de expertisecentra en artikel 8 van de Wet op het primair onderwijs, waarbij als doelstelling / uitgangspunt wordt gesteld dat het onderwijs mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Bij de invulling van actief burgerschap en sociale integratie wordt, aldus de toelichting daarop, verduidelijkt dat deze termen erop zien om «contacten tussen leeftijdsgenoten met verschillende achtergronden en culturen» te bevorderen.[7] In de toelichting van het ontwerpbesluit zijn ter verduidelijking een aantal voorbeelden opgenomen op welke wijze jeugdverblijven kunnen voldoen aan het bevorderen van burgerschap. ECN heeft te kennen gegeven dat de jeugdverblijven die veelal met vrijwilligers werken het lastig vinden om invulling te geven aan burgerschapsvorming. De regering erkent dit punt en beziet in samenspraak met gemeenten en toezichthouders de wijze waarop de jeugdverblijven hierbij kunnen worden ondersteund.

Vrijwillig toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen of er op dit moment geen jeugdverblijf is dat het vrijwillig kader niet onderschrijft en hanteert.
Voor zo ver de regering bekend, zijn er twee gemeenten met een jeugdverblijf die hebben aangegeven de wetgeving af te willen wachten, en niet deel nemen aan het vrijwillig toezicht. Op de internaatvoorziening van de internationale school in Ommen heeft geen 0-meting plaatsgevonden omdat dit internaat heeft aangegeven aan internationale eisen te moeten voldoen die strenger zijn dan de afspraken uit het vrijwillig toezicht.
De leden van de ChristenUnie-fractie vernemen graag hoe het vrijwillig toezicht functioneert. Daarbij vragen zij zich af wat de impact is van het kwaliteitskader.
Bij 21 van de 25 jeugdverblijven is inmiddels in opdracht van (14) gemeenten een 0-meting uitgevoerd door de GGD. De 0-metingen hadden tot doel de startsituatie te inventariseren en vormden de basis voor aanbevelingen voor het doorvoeren van verbeteringen om te kunnen voldoen aan de afspraken die in 2013 vrijwillig zijn gemaakt tussen rijk, gemeenten en jeugdverblijven. Bij een groot deel van de jeugdverblijven vindt in de loop van 2015 een eerste meting plaats. Het algemene beeld is

[7] Kamerstukken II 2004/05, 29 666, nr. 10, blz. 3.

dat als impact van het vrijwillige traject de relatie tussen jeugdverblijf en gemeente zich in positieve zin ontwikkelt en dat er wederzijds begrip is gegroeid over elkaars positie en verantwoordelijkheden. Daarnaast is de «koud watervrees» voor het overheidstoezicht dat bij sommige jeugdverblijven bestond door het vrijwillige traject weggenomen.
De kennismaking met de overheid in de vorm van vrijwillig toezicht heeft meerwaarde voor de eigen ontwikkeling van de aangesloten jeugdverblijven, aldus ECN. Door het vrijwillige traject kijken jeugdverblijven kritischer naar de eigen dienstverlening. Jeugdverblijven hebben ook hun waardering uitgesproken over de inspecteurs die de inspecties hebben uitgevoerd. In de ogen van de regering is de transparantie van de jeugdverblijven vergroot.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat met ingang van januari 2014 met het grootste deel van de betrokken gemeenten en jeugdverblijven vrijwillig toezicht is overeengekomen. Wat zijn de bevindingen die uit de evaluatie van deze overeenkomsten zijn gekomen?
De leden van de ChristenUnie-fractie informeren of de regering inzicht heeft in hoe het leiderschap van de jeugdverblijven de eigen rol definieert. Volgens ECN en blijkens de reacties van voornamelijk ouders op de internetconsultaties beschouwen de houders van jeugdverblijven zichzelf als ondersteuning voor ouders in hun rol als opvoeder, het jeugdverblijf treedt niet in de verantwoordelijkheid van de ouders of het ouderlijk gezag. Dit beeld komt overeen met het verslag van de eerste fase van het onderzoek van dr. Ter Avest.

Toegevoegde waarde wettelijke verankering in relatie tot vrijwillig toezicht

De leden van de VVD-leden verzoeken om een nadere toelichting waarom het doel – te weten het waarborgen van een veilige omgeving voor de kinderen die in deze jeugdverblijven verblijven – niet op vrijwillige basis, met behulp van het inmiddels volop werkende vrijwillige kader, kan worden bereikt. De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke concrete toegevoegde waarde deze separate wet met zich meebrengt gezien het bestaande vrijwillig toezicht en het feit dat er geen feitelijke onderbouwde aanleiding is tot zorg. De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vernemen waarom de regering meent dat vrijwillige afspraken onvoldoende toereikend zijn om een waarborg te creëren voor de sociale veiligheid en ontwikkeling van minderjarigen in de jeugdverblijven. De leden van de ChristenUnie-fractie tenslotte informeren naar eventuele manco's in het functioneren in het vrijwillig toezicht, dat een formele, wettelijk verplichte regeling van het toezicht rechtvaardigt. Deze leden vragen of dit is gestaafd door onderzoek.
De regering waardeert de inzet en het committment van besturen van jeugdverblijven en meeste betrokken gemeenten om mee te werken aan de nadere invulling van de afspraken om zo tot een betekenisvolle invulling van vrijwillig toezicht te komen. Het vrijwillige toezichttraject heeft bijgedragen aan een structurele en duurzame relatie tussen de gemeenten en het jeugdverbijf of -verblijven. De wederzijdse relatie heeft de jeugdverblijven ondersteund in hun verdere ontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van de activiteiten van het jeugdverblijf. De regering heeft echter ook notie genomen van het onbegrip dat er bij ouders en houders van vooral Turks-Nederlandse jeugdverblijven bestaat over een wettelijke verplichting. In de nadere afwegingen over de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel hebben de argumenten van de zorgplicht van de overheid en het vrijblijvende karakter van vrijwillig toezicht de doorslag gegeven. Tevens hecht de regering aan gelijkstelling voor alle jeugdverblijven, in die zin dat er verplicht toezicht wordt gehouden op alle jeugdverblijven en dat alle jeugdverblijven zich dienen te houden aan hetgeen wettelijk is bepaald. Het college van burgemeester

en wethouders en de burgemeester krijgen de beschikking over een juridisch instrument om in te grijpen indien de situatie op het jeugdverblijf dat noodzakelijk maakt. In het kader van het vrijwillig traject hebben gemeenten een dergelijk middel niet tot hun beschikking.

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren of de Inspectie Jeugdzorg de noodzaak van formalisering van het toezicht van de jeugdverblijven onderschrijft.
De regering heeft met dit wetsvoorstel een bewuste keuze gemaakt voor formalisering van het toezicht. De vraag naar de wenselijkheid van al dan niet formaliseren van het toezicht is een beleidsvraag en is derhalve niet met de Inspectie Jeugdzorg besproken.

AMvB

De leden van de VVD-fractie vragen of de eisen die gesteld gaan worden in het conceptbesluit gelijkluidend zijn aan datgene dat inmiddels in het vrijwillig kader is afgesproken. Deze leden vragen of zij het conceptbesluit kunnen ontvangen, met daarbij een overzicht van de verschillen tussen het vrijwillig kader en het conceptbesluit.
In het ontwerpbesluit zijn de eisen uit het voorliggend wetsvoorstel nader ingevuld; het ontwerpbesluit bevat geen nieuwe eisen. Voor deze nadere invulling is gebruik gemaakt van het reeds in gebruik zijnde landelijk kwaliteitskader en het toetsingskader van het vrijwillig toezicht. Daarnaast zijn ook de reeds opgebouwde kennis en ervaring meegenomen van gemeenten, de jeugdverblijven en de inspecteurs die jeugdverblijven bezoeken in het kader van het vrijwillig toezicht. Het karakter van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit komen overeen met dat van het vrijwillig toezicht: de jeugdverblijven hebben de ruimte om hun eigen beleid vorm te geven en te ontwikkelen, waaraan de toezichthouder met een stimulerende houding ook een bijdrage kan leveren.
Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 18 juni 2015 in de Tweede Kamer, is toegezegd het ontwerpbesluit te doen toekomen voordat het wetsvoorstel wordt bekrachtigd[8]. Het ontwerpbesluit is reeds naar de Tweede Kamer verzonden, nog voor het ontwerpbesluit voor advies wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Uw Kamer heeft reeds een afschrift van deze voorlegging ontvangen.

Overig

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om uit te leggen waarom deze wet haast heeft, ondanks het feit dat alle jeugdverblijven die onder deze wet komen te vallen, voldoen aan het vrijwillig kader.
Los van het feit dat niet alle bij de overheid bekend zijnde jeugdverblijven of gemeenten deelnemen aan het vrijwillig toezicht, is de regering van mening dat enige snelheid waarmee dit wetsvoorstel wordt behandeld, recht doet aan de reeds gepleegde inzet van alle relevante partijen. Richting alle betrokken partijen is reeds gecommuniceerd dat dit wetsvoorstel begin 2016 in werking zou treden. Derhalve is een voor die partijen een spoedige inwerkingtreding, hetzij op 1 januari 2016 dan wel begin 2016, gewenst. Omdat de beoogde datum van inwerkingtreding regelmatig is gecommuniceerd met gemeenten en jeugdverblijven, zijn door die partijen reeds voorbereidingen getroffen om op de beoogde datum van inwerkingtreding te kunnen voldoen aan het wettelijk toezicht.

---

[8] Handelingen II 2014/15, nr. 98, item 13, blz. 11–12

3. Toezicht, uitvoering en handhaafbaarheid

Houder

De leden van de SP- en VVD-fracties verzoeken de regering om kennis te nemen van het advies van de stichting Educatie Centra Nederland (ECN), opgesteld door het advocatenkantoor Stibbe, en inhoudelijk te reageren op de daarin genoemde wetstechnische gebreken. Het advies geeft aan dat de gekozen definitie van het begrip «houder» ongewenste consequenties kan hebben. Het advies stelt de vraag *«De houder draagt ervoor zorg dat het jeugdverblijf een kwaliteitskader heeft. Degene die de vergunningaanvraag heeft ingediend, hoeft echter niet per se degene te zijn die het meeste gezag binnen het jeugdverblijf heeft. Kunnen er meerdere houders zijn?»*.
De regering ziet op dit moment niet in dat er meerdere houders van een jeugdverblijf kunnen zijn. Het wetsvoorstel gaat uit van «de houder», waarbij sprake zou kunnen zijn van gedeeld houderschap. Het kan zijn dat twee natuurlijke personen een melding doen – als zijnde houder – van het in stand houden van een jeugdverblijf. Deze twee personen zijn dan – in de figuur van houder – samen verantwoordelijk voor het voldoen aan de voorschriften gesteld bij of krachtens wettelijk voorschrift.

Tevens wordt de volgende vraag gesteld, die ook bij de leden van de PvdA-fractie speelt: *«het college van B&W kan alleen aan de houder een aanwijzing geven. Zou de aanwijzing niet aan de rechtspersoon, zijnde het jeugdverblijf, moeten worden gegeven, zoals ook aan de orde is in bijvoorbeeld de Woningwet en de Wet op het voortgezet onderwijs?»*.
Deze vraag veronderstelt dat het jeugdverblijf altijd een rechtspersoon is of zou moeten zijn. Dit hoeft niet zo te zijn, zoals toegelicht in antwoord op de vraag hierover van de fracties van SP en VVD. Van een jeugdverblijf is immers al sprake indien er binnen een inrichting, niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijk voorschrift bekostigt, ten minste vier minderjarigen elk gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband overnachten of naar verwachting zullen overnachten. Hiermee is een jeugdverblijf nog geen rechtspersoon. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 103g van de Wet op het voortgezet onderwijs, waar de daar bedoelde aanwijzing per definitie enkel aan een rechtspersoon (die per definitie handelingsbevoegd is) kan worden gegeven. Bij de Woningwet wordt ook niet gesproken over een aanwijzing gericht aan een persoon, maar wordt de aanwijzing altijd gericht tot een instelling of dochtermaatschappij. Onder een instelling wordt een vereniging of stichting verstaan, dit zijn rechtspersonen. Door het toewijzen van de aanwijzing aan de houder wordt bewerkstelligd dat de beschikking te allen tijde aan een formeel behandelingsbevoegde wordt gericht.

De leden van de VVD-fractie brengen ook de vraag naar voren of een rechtspersoon in het bezit kan zijn van de vereiste Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), zoals het wetsvoorstel nu impliceert. In de wet wordt er vanuit gegaan dat de houder een natuurlijk persoon is, die moet zorgen voor een VOG voor zichzelf en de personen die als werknemer of vrijwilliger actief zijn in het jeugdverblijf. Indien de houder een rechtspersoon is, moet hij een VOG hebben van de natuurlijke personen die deel uitmaken van de rechtspersoon en van de personen die als werknemer of vrijwilliger actief zijn in het jeugdverblijf. Een VOG voor rechtspersonen waarbij onderzoek wordt gedaan naar het justitiële verleden van de desbetreffende rechtspersoon en zijn bestuurders, vennoten, maten of beheerders acht ik in het geval van de jeugdverblijven niet nodig. Van belang is dat ook de natuurlijke personen die deel uitmaken van de (eventuele) rechtspersoon beschikken over een VOG.

Wet op de jeugdverblijven in relatie tot subsidies

De leden van de VVD-fractie hebben vernomen dat er misverstanden zijn ontstaan over wat bedoeld wordt met de zinsnede «dat als ook maar een deel van de bekostiging uit een Nederlandse overheidskas komt deze wet niet van toepassing is».[9] Het is volgens de leden niet de bedoeling dat gemeenten geen subsidies meer verstrekken aan jeugdverblijven voorbepaalde projecten of activiteiten en vragen de regering hier duidelijkheid over te scheppen. Ook de leden van de SP-fractie vragen om een reactie op dit punt van de regering.
De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit wetsvoorstel het aanvragen van subsidies voor een bepaald project of een bepaalde activiteit van een jeugdverblijf niet zou mogen bemoeilijken. Met «door de overheid bekostigd» wordt gedoeld op een instellingssubsidie, een subsidie die een jeugdverblijf ontvangt voor het in stand houden van het jeugdverblijf. Dit betekent derhalve dat indien het jeugdverblijf bijvoorbeeld een maatschappelijke activiteit voor de omgeving wil organiseren en daarvoor subsidie aanvraagt, deze aanvraag op zijn merites moet worden beoordeeld en niet als instellingsubsidie kan worden gezien.

Handhaving, toezicht- en sanctie-instrumentarium

De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om het systeem van toezicht zo in te richten dat een positieve beoordeling leidt tot verdere mogelijkheden voor de jeugdverblijven, oftewel een beloning voor goed gedrag in symmetrie met een sanctie bij slecht gedrag. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering ook uitgebreider in te gaan op de sanctiemechanismen. Hierbij stellen deze leden de vragen: wat gaat er nu precies gebeuren indien een jeugdverblijf in gebreke blijft? Wat zijn de gevolgen voor het internaat en de daar verblijvende jongeren indien er sprake is van structurele kwaliteitsproblemen? Tevens verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie om uiteen te zetten hoe de regering de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel ziet in relatie tot de volgens de leden relatief beperkte handhavinginstrumenten. Deze leden vragen ook of daar genoeg daadkracht vanuit gaat.
Gegeven het doel van de sanctiemechanismen, het herstellen van eventuele tekortkomingen, zou een systeem van straffen en belonen niet passen. De regering gaat er daarbij van uit dat zoals inmiddels staande praktijk is bij het vrijwillige toezicht, dat gemeenten, toezichthouders en jeugdverblijven blijven investeren in een goede, wederzijdse en wederkerige relatie. Mocht de toezichthouder op enig moment constateren dat een jeugdverblijf niet voldoet aan wat dit wetsvoorstel verplicht, past het de gemeente vanuit haar bestuurlijke relatie contact te zoeken met het jeugdverblijf in de verwachting dat partijen op informele wijze tot overeenstemming komen. Mocht het zo zijn dat een jeugdverblijf blijft weigeren om zich te houden aan wat het wetsvoorstel verplicht, dan kunnen uiteindelijk en als uiterste middel de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten worden ingezet. Het jeugdverblijf kan dan een formele aanwijzing van het college ontvangen, waarbij wordt aangegeven welke regel wordt overtreden en binnen welke termijn deze overtreding ongedaan dient te zijn gemaakt. Indien deze aanwijzing niet of niet afdoende wordt opgevolgd kan het college deze aanwijzing kracht bij zetten door het opleggen van een last onder dwangsom. Hierdoor kan het jeugdverblijf financieel worden geraakt, waardoor de prikkel om overeenkomstig de afgegeven last onder dwangsom te handelen groot zal zijn. De regering is van mening dat een dergelijke sanctie met voldoende

[9] Kamerstukken II 2014/15, 34 053, nr. 3, blz. 5.

daadkracht kan worden ingezet, waardoor de voorschriften in het wetsvoorstel en het (ontwerp)besluit, handhaafbaar zijn op een wijze die past bij het beoogde doel van dit wetsvoorstel. De op te leggen sanctie dient proportioneel te zijn aan de aard en de ernst van de overtreding. Derhalve zal het inzetten van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten moeten worden gezien als een ultimum remedium. Tevens kan de burgemeester bij een gegrond vermoeden van een overtreding of misdrijf dat directe gevolgen heeft voor de veiligheid en/of ontwikkeling van de in het jeugdverblijf verblijvende minderjarigen het jeugdverblijf sluiten.
Binnen de gestelde kaders voor het houden van toezicht komt de gemeente enige beleidsvrijheid toe bij het invullen van de wettelijke taak. Hierin staat het gemeenten vrij om positieve ontwikkelingen te stimuleren door bijvoorbeeld het faciliteren of ondersteunen van activiteiten.

Rol gemeenten als uitvoerder van de wet

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren naar de precieze rol van de gemeenten zelf als uitvoerder van de wet, en als toezichthouder.
Het college is belast met het toezicht op de naleving van deze wet. Dit houdt in dat het college er op toe moet zien dat de wet daadwerkelijk wordt nageleefd; daartoe beschikt zij over het sanctie-instrumentarium als verwoord in artikel 9. De toezichthouders zijn de ambtenaren in dienst van een gemeentelijke gezondheidsdienst, oftewel de GGD-inspecteurs, aan wie deze taak is toegewezen. Zij brengen minimaal één keer per jaar een toezichtsbezoek aan de jeugdverblijven. Bij het toezichtsbezoek zullen zij de naleving van de kwaliteitsvoorschriften controleren en de jeugdverblijven voorzien van advies. Vervolgens rapporteren zij aan het college. Indien het college constateert dat jeugdverblijven geen uitvoering geven aan de wettelijke verplichtingen en volharden in het niet meewerken aan het toezicht kan het college uiteindelijk de toegekende sanctie-instrumenten inzetten. Uiteraard zal de concrete werkwijze op decentraal niveau worden afgestemd tussen de toezichthouder en het college.
De burgemeester heeft, los van bovenstaande toezicht- en handhavinginstrumenten, de zelfstandige bevoegdheid om, in de situatie als beschreven in artikel 10, over te gaan tot sluiting van het jeugdverblijf. Deze bevoegdheid staat in principe ook los van het toezicht, uitgevoerd door de toezichthouder. De bevoegdheid van de burgemeester is gericht op situaties met een ernstig(er) karakter.

4. Communicatie

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het gaat over gevoelige materie. De leden van deze fractie benadrukken dat een heldere communicatie geboden is, vooral gezien de sensibiliteit van het onderwerp in Turkse kringen. Daarnaast merken deze leden op dat uit de internetconsultatie blijkt dat Turks-Nederlandse ouders het wetsvoorstel zien als ondermijning van hun positie; deze ouders missen voorts een gedegen grond waarop het wetsvoorstel berust en ervaren het wetsvoorstel als discriminerend vanwege de eenzijdige focus op de Turkse moslimgemeenschap. Ook is in hun ogen de vrijheid van godsdienst in het geding. De leden vragen zich af of een duidelijk communicatietraject met de jeugdverblijven en een heldere dialoog met de Turkse gemeenschap in ons land is voorzien.
De regering is voorafgaande aan de totstandkoming van het vrijwillige toezicht en na raadpleging van gemeenten in overleg getreden met houders en een grote delegatie ouders van kinderen van jeugdverblijven met een Turkse signatuur. In vervolg hierop is het vrijwillige toezicht in nauwe en intensieve samenwerking tussen het rijk, de gemeenten en ECN tot stand gekomen. ECN treedt hierbij op als vertegenwoordigers van de jeugdverblijven en de ouders. Gedurende het gehele traject zijn de ouders

in de vorm van een bijeenkomst en/of door tussenkomst van ECN geïnformeerd over de voortgang. ECN heeft als gesprekspartner de regering voortdurend geïnformeerd over de heersende opvattingen bij vooral de ouders namens wie ECN de overleggen voert. Op de implementatie- en de uitvoeringsfase van het vrijwillige toezicht – zoals het ontwikkelen van een format voor de pedagogische beleidsplannen en algemene beleidsplannen voor de jeugdverblijven, de bijbehorende workshops en voorlichtingsbijeenkomsten, het kwaliteitskader en het toetsingskader, is ECN voortdurend geraadpleegd en heeft ECN inspraak gehad. De regering heeft ook andere jeugdverblijven die niet aangesloten zijn bij ECN (zoals het expatinternaat in Oegstgeest) betrokken in het vrijwillige traject. Naar aanleiding van zorgen die hoofdzakelijk door Turks Nederlandse ouders naar voren zijn gebracht, is een aparte bijeenkomst georganiseerd waarbij de ouders in de gelegenheid werden gesteld in gesprek te gaan met de regering. Tijdens de bijeenkomst stonden ouders en hun vragen over het wetsvoorstel centraal. De bijeenkomst bood de mogelijkheid om laagdrempelig en op toegankelijke wijze direct in contact te treden met ouders voor wie het wetsvoorstel relevant is, om onjuiste beelden over het wetsvoorstel weg te nemen en juiste informatie erover te verschaffen. De regering heeft vanwege de gevoeligheid van de materie steeds zorgvuldig en tijdig formeel en informeel overleg gevoerd met alle betrokken partijen, zodat rekening kon worden gehouden met de verschillende gezichtspunten en belangen. Zo zijn het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit «Besluit op de jeugdverblijven» meerdere keren voor informele consultatie aan ECN, de werkgroep van gemeenten en GGD GHOR voorgelegd, zodat de opvattingen zoveel mogelijk konden worden verwerkt in zowel het wetsvoorstel als het ontwerpbesluit. De inhoud van deze memorie van antwoord wordt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher